Étude générale **BP-359F**

LA REPRÉSENTATION POLITIQUE DES AUTOCHTONES AU CANADA ET À L'ÉTRANGER

Peter Niemczak

Célia Jutras
Division du droit et du gouvernement

Révisé le 27 octobre 2008

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service d'information et de recherche parlementaires

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE	2
A. Les parlements lapons de Fennoscandie	2
1. Finlande	2
2. Norvège	4
3. Suède	4
B. Nouvelle-Zélande	5
C. Australie	7
D. Maine	9
AU CANADA	11
A. Au niveau fédéral	11
1. Le rapport du Comité sur la réforme électorale autochtone	12
2. La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis	14
3. L'Entente de Charlottetown	19
4. La Commission royale sur les peuples autochtones	19
5. Le projet de loi S-234 : Loi sur l'assemblée des peuples autochtones du Canada	20
6. Le Parti national des peuples autochtones du Canada	21
B. Au niveau provincial	22
1. Nouveau-Brunswick	22
2. Québec	23
3. Nouvelle-Écosse	24
4. Territoires du Nord-Ouest et Nunavut	26
CONCLUSION	27

CANADA
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

LA REPRÉSENTATION POLITIQUE DES AUTOCHTONES AU CANADA ET À L'ÉTRANGER

INTRODUCTION

On a dit que le système électoral actuel ne répondait pas aux besoins politiques des Autochtones[1]. Ainsi, selon Nils Lasko :

> [...] l'histoire de nombreux peuples autochtones montre que les populations autochtones ont éprouvé beaucoup de difficultés à communiquer avec l'État-nation et que ces peuples sont fréquemment exclus du processus global de prise de décisions. Ils ont peu d'influence sur l'Administration et sur d'autres organismes de décision de l'État au sujet de diverses questions concernant leur bien-être. Les peuples autochtones ont donc de la difficulté à obtenir que leurs demandes et leurs désirs soient respectés.[2]

Les peuples autochtones du monde entier se sont dits irrités de leur peu de représentation politique et de leur manque d'influence sur les opérations gouvernementales. Cette absence de pouvoir en matière de prise de décisions est surtout attribuable à la démographie. Au Canada, par exemple, les peuples autochtones représentent actuellement 3,8 p. 100 de la population[3] et constituent pourtant des minorités dans toutes les circonscriptions électorales des 10 provinces. La population autochtone est trop également

---

(1) Voir Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, vol. 1, 1991, p. 175 et 176; sénateur Len Marchand, *Aboriginal Electoral Reform – A Discussion Paper*, 1990, p. 7 à 12; et *The Provincial Electoral Process: Indian Political Representation*, mémoire présenté par la nation Anishinabek au Comité permanent de l'Assemblée législative, gouvernement de l'Ontario, 24 avril 1989, p. 1.

(2) Nils Lasko, « The Importance of Indigenous Influence on the System of Decision-Making in the Nation-state », Self-determination and Indigenous Peoples: *Sami Rights and Northern Perspectives*, Copenhague, IWGIA, 1987, p. 78 [traduction].

(3) Statistique Canada, « Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006 », *Le Quotidien*, 15 janvier 2008 (http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/080115/dq080115a-fra.htm).

dispersée dans tout le pays pour être en mesure d'influencer le résultat des élections. La participation minimale des Autochtones au processus électoral est peut-être une autre cause de leur faible représentation politique. Au Canada, depuis la Confédération, seules 27 personnes qui s'identifiaient comme Autochtones ont été élues à la Chambre des communes sur les 10 384 députés élus pendant cette période[(4)]. De plus, les peuples autochtones n'ont obtenu que récemment l'autorisation de voter aux élections fédérales. Les Inuits se sont vu accorder ce droit en 1950 et les Indiens des réserves, en 1960.

Plusieurs gouvernements se sont efforcés d'accroître la représentation politique et, par conséquent, le pouvoir décisionnel des peuples autochtones. Dans le présent document, nous examinons les décisions gouvernementales prises tant à l'étranger qu'au Canada même, afin de donner aux peuples autochtones une certaine forme de représentation politique.

SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

Plusieurs pays ont reconnu qu'il était nécessaire que les peuples autochtones soient assurés de pouvoir participer au processus politique. Les gouvernements de la Fennoscandie, le Parlement de la Nouvelle-Zélande et l'Assemblée législative de l'État du Maine (États-Unis) ont pris des mesures en ce sens. En outre, plusieurs pays ont entrepris des démarches pour assurer aux peuples autochtones une certaine forme de représentation électorale.

A. Les parlements lapons de Fennoscandie

La population autochtone de Fennoscandie, les Lapons, est répartie sur les territoires de la Finlande, de la Norvège et de la Suède. Les gouvernements des trois pays ont assuré la représentation politique des Lapons en créant des parlements autochtones distincts. Ces corps élus sont subordonnés aux parlements nationaux et fonctionnent comme des organismes consultatifs pour tout ce qui touche les Lapons.

1. Finlande

Le gouvernement de la Finlande a commencé à songer sérieusement à créer un parlement lapon distinct en 1971, lors de la création de la Commission des affaires lapones de

---

(4) Ce chiffre comprend les 961 sièges comblés à l'occasion d'élections partielles et les 9 423 sièges comblés aux élections générales depuis 1867.

l'État finlandais. L'une des recommandations contenues dans le rapport que la Commission a déposé en 1973 proposait la création d'un corps distinct pour représenter les intérêts de la minorité lapone.

En 1973, le président de la Finlande a signé un décret (A 824/73) qui mettait en œuvre la recommandation en question. Le décret a établi le Parlement lapon de Finlande, connu officiellement sous le nom de Délégation des affaires lapones, et quatre circonscriptions lapones dans le nord de la Finlande. De plus, il a fixé à 21[5] le nombre de députés pouvant siéger au Parlement lapon. Au moins 12 de ces députés sont élus dans les quatre circonscriptions lapones du nord de la Finlande, tandis que les neuf autres sont élus par l'ensemble de la population lapone et viennent de toutes les régions de la Finlande, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des quatre circonscriptions lapones[6].

Le décret de 1973 a également établi le système qui permet de déterminer quelles sont les personnes habilitées à voter. Ces personnes, ainsi que leur conjoint, peuvent se déclarer comme électeurs lapons à l'occasion du recensement, qui rassemble des données sur les Lapons depuis 1962.

Le Parlement lapon n'a pas le pouvoir de prendre des décisions liant le Parlement national, les autorités locales ou leurs administrations. Son seul pouvoir consiste à présenter aux autorités des recommandations sur les questions touchant les intérêts des Lapons. Le Parlement lapon est également chargé de nommer certains représentants aux conseils d'administration d'organismes publics nationaux, provinciaux et régionaux[7].

L'une des critiques formulées à l'égard de ce système de représentation politique des Lapons est que le Parlement lapon « n'a aucun pouvoir exécutoire [...] Ce dernier estime que les autorités de la Finlande ne sont pas sympathiques à ses demandes. Si certaines ont été exaucées, la plupart ont été rejetées »[8].

On déplore également que le Parlement lapon soit subordonné non seulement au Parlement national, mais également aux responsables du ministère de l'Intérieur.

---

(5) *Sami Parliament Act*, 1995, ch. 4, art. 38 (http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19950974.pdf).

(6) Pekka Aikio, « Experiences from the Finnish Sami Parliament », *Self-determination and Indigenous Peoples: Sami Rights and Northern Perspectives*, Copenhague, IWGIA, 1987, p. 94.

(7) W. Rudnicki et H. Dyck, « The Government of Aboriginal Peoples in Other Countries », dans J. Rick Ponting (dir.), *Arduous Journey: Canadian Indians and Decolonization*, Toronto, McClelland and Stewart, 1986, p. 382.

(8) Aikio (1987), p. 97 [traduction].

2. Norvège

En 1980, le gouvernement de la Norvège a créé la Commission des droits des Lapons de Norvège afin d'examiner les besoins politiques, économiques et culturels des Lapons. Dans son rapport de 1984, la Commission a recommandé la création d'un parlement lapon distinct. Celui-ci a été établi par la Loi sur les Lapons de 1987, et les premières élections ont eu lieu en 1989. À cette occasion, les électeurs lapons ont élu trois députés pour chacune des 13 circonscriptions créées par la Loi.

Pour figurer sur le registre électoral lapon, une personne doit s'identifier comme Lapon et parler lapon ou avoir un parent ou un grand-parent qui parle cette langue.

Le parlement lapon de Norvège, tout comme celui de la Finlande, est un organisme consultatif ayant le pouvoir de présenter des recommandations aux autorités publiques et aux institutions privées sur les questions touchant les Lapons[9].

3. Suède

La Suède a mis un peu plus de temps que la Finlande et la Norvège à donner aux Lapons une certaine forme de représentation politique. Les Lapons n'ont réalisé des gains importants dans ce domaine qu'à la fin des années 1980 et au début des années 1990. En 1983, le cabinet suédois a nommé une commission chargée d'enquêter sur les affaires lapones; celle-ci a publié son rapport principal en 1989. L'une des recommandations clés visait la création d'un organisme élu chargé de défendre les intérêts des Lapons de Suède.

En décembre 1992, le gouvernement de la Suède a adopté une loi créant un parlement lapon distinct en Suède[10]. Ce nouveau Parlement lapon (le *Sameting*) est composé de 31 députés élus par l'ensemble des Lapons de tout le pays. Le Parlement est un organisme consultatif qui a le pouvoir de faire des recommandations aux institutions nationales et locales. Le *Sameting* est également autorisé à allouer à des projets d'intérêt public, des fonds provenant du « Fonds lapon » sous forme de subventions. Un autre rôle important du nouveau Parlement

---

(9) Bradford Morse et David Hawkes, « Alternative Methods for Aboriginal Participation in Processes of Constitutional Reform », dans Ronald L. Watts et Douglas M. Brown (dir.), *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 181; et Len Sillanpaa, *The Development of Saami Assemblies in Fennoscandia: Towards Aboriginal Self-Government*, Ottawa, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1992.

(10) Les premières élections ont eu lieu le 16 mai 1993.

lapon est de diriger les projets linguistiques lapons et de nommer le conseil d'administration du système scolaire lapon.

Les autochtones de Suède peuvent figurer sur le registre d'électeurs pour le *Sameting* en s'auto-identifiant comme Lapon ou s'ils ont un parent qui figure ou figurait sur le registre(11).

B. Nouvelle-Zélande

Les Maoris de la Nouvelle-Zélande ont été les premiers colonisateurs des îles; ils représentent environ 14,6 p. 100 de la population totale du pays(12). En 1867, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a entrepris des démarches afin que la population autochtone soit représentée au gouvernement par la promulgation de la *Maori Representation Act* (Loi sur la représentation des Maoris). La Loi, d'abord promulguée de manière provisoire, créait quatre circonscriptions autochtones spéciales. Ces circonscriptions se superposaient aux 72 circonscriptions existantes pour la Chambre des communes et couvraient le pays tout entier. Les électeurs des circonscriptions maories étaient ainsi assurés d'avoir au Parlement un représentant maori ayant les mêmes pouvoirs, privilèges et avantages que les autres députés de la Chambre. Dans le préambule à la Loi initiale, il est écrit que celle-ci a pour objet de contribuer à la protection des intérêts des Maoris à la Chambre des communes. Elle semble toutefois avoir été adoptée pour d'autres raisons également, notamment la nécessité d'apaiser le peuple maori, le désir d'assimiler les Maoris et la protection des intérêts des colons jusqu'à ce qu'ils aient acquis les terres des Maoris et consolidé leurs intérêts. Il a également été avancé que la Loi avait été adoptée afin d'empêcher toute tentative, de la part des Maoris, de se créer une zone d'influence et de harceler le British Colonial Office en accusant le gouvernement d'avoir confisqué les terres des Maoris(13).

---

(11) Robert Eronn, « The Sami, Indigenous People of the North », *Current Sweden*, n° 397, mars 1993, et Len Sillanpaa (1992).

(12) Ces chiffres sont tirés du recensement de 2006 (http://www.stats.govt.nz/people/communities/māori/default.htm).

(13) Augie Fleras, « From Social Control towards Political Self-Determination? Maori Seats and the Politics of Separate Maori Representation in New Zealand », *Revue canadienne de science politique*, vol. 18, n° 3, 1985, p. 556.

En 1993, le Parlement de la Nouvelle-Zélande a adopté une loi qui renfermait d'importantes modifications à la loi électorale du pays[14]. Cette loi visait notamment à corriger une erreur véhiculée depuis longtemps par l'ancienne Loi sur la représentation des Maoris selon laquelle le nombre de sièges réservés aux Maoris ne pouvait pas varier. En vertu des modifications apportées à la loi électorale, le nombre de sièges réservés aux Maoris peut augmenter ou diminuer selon le nombre d'électeurs maoris inscrits sur la liste électorale des Maoris. Après l'entrée en vigueur de cette loi en 1994, le nombre de sièges garantis à des Maoris lors des élections générales de 1996 a été fixé à cinq. Il faut souligner que lors des élections de 2005, 21 représentants maoris ont été élus au total, ce qui représente 17,3 p. 100 du total des sièges[15]. En raison de l'augmentation du nombre d'électeurs sur la liste électorale des Maoris, sept sièges sont réservés à des représentants maoris[16] aux élections générales de 2008.

Tous les Maoris inscrits ont le droit de voter dans les circonscriptions maories. L'inscription, appelée Option électorale maorie, se fait tous les cinq ans, peu de temps après le recensement quinquennal. Les électeurs maoris ne peuvent modifier la liste avant la prochaine Option électorale maorie.

Le système de sièges réservés aux Maoris a régulièrement été critiqué pour des raisons sociales et opérationnelles. Certains opposants au système soulignent que, d'après plusieurs enquêtes, les électeurs néo-zélandais ne sont pas tous très favorables à l'idée d'une représentation distincte pour les Maoris[17]. On n'est pas d'accord avec cette idée pour, entre autres, les raisons suivantes : 1) ces sièges seraient « racistes » parce qu'ils sont attribués en fonction de la race et non de la géographie; et 2) le système serait discriminatoire à l'égard d'autres minorités qui présentent des revendications semblables[18].

---

(14) Après les référendums de 1992 et de 1993, la Nouvelle-Zélande a changé son système électoral; de système uninominal à un tour, il est devenu un système à représentation proportionnelle mixte. Au lendemain des élections générales de 2005, la Chambre des représentants comptait 62 sièges à combler au moyen du système uninominal à un tour, 52, au moyen du système de représentation proportionnelle, et sept réservés aux représentants maoris. Voir le site du Parlement de la Nouvelle-Zélande (http://www.parliament.nz/en-NZ/MPP/).

(15) Elections New Zealand, *Maori, Pacific and Asian MPs 1990-2005* (http://www.elections.org.nz/democracy/electorates/ethnicity-mps.html).

(16) Elections New Zealand, *a*, 2008 (http://www.elections.org.nz/enrolment/maori-option-now/).

(17) Stephen Levine et A. Robinson, *The New Zealand Voter – Survey of Public Opinion and Electoral Behaviour*, Wellington, Price Milburn, 1976; et Heylan Poll, dans le *Auckland Star*, 7 juin 1980.

(18) Fleras (1985), p. 564.

Le système présentait une autre faiblesse structurelle, soit le fait que les limites des circonscriptions électorales des Maoris n'étaient pas modifiées tous les cinq ans de manière à tenir compte des déplacements de population, ce qui est pourtant fait régulièrement pour les limites des autres circonscriptions électorales[19]. Ce problème a été réglé avec les modifications de 1993.

La taille des circonscriptions électorales maories demeure une autre lacune du système néo-zélandais. Les sept députés maoris occupent moins de 6 p. 100 des sièges au Parlement, mais leurs circonscriptions couvrent pourtant tout le pays. Vu la taille des circonscriptions, ces députés doivent trouver très difficile de représenter leurs commettants et de leur offrir un service d'un niveau égal à celui qu'assurent les autres députés.

Malgré les critiques dont il est l'objet, le système néo-zélandais est associé à la structure parlementaire du pays depuis plus de 100 ans. Si certains réclament des réformes et même l'abolition des sièges maoris, d'autres avancent qu'il faut le conserver. Le système donne aux Maoris une voix à la Chambre des communes qu'ils n'auraient peut-être pas autrement. Certains chefs maoris estiment que ces sièges garantis sont une composante essentielle de leur héritage culturel et qu'ils sont indispensables à leurs aspirations politiques. Les principaux partis politiques et certains citoyens de la Nouvelle-Zélande sont également enclins à maintenir le statu quo jusqu'à ce que les Maoris manifestent eux-mêmes un désir de changement[20].

C. Australie

En 1992, la Haute Cour de justice d'Australie a rendu sa décision dans l'affaire *Mabo*. Cette affaire est importante, parce qu'il s'agit de la première fois qu'un titre autochtone est reconnu en *common law* en Australie, les juges de la Haute Cour s'étant prononcés à six contre un en faveur de la reconnaissance de ce titre. La Cour a également déclaré qu'il n'y aurait pas extinction du titre autochtone au moyen d'une loi générale, mais seulement au moyen d'une

---

(19) *Ibid.*, p. 565. Selon l'art. 45 de la *Electoral Act, 1993*, il faut remanier les circonscriptions maories tous les cinq ans, après le recensement, pour tenir compte des changements dans la population maorie enregistrée.

(20) *Ibid.*, p. 552.

mesure claire et non équivoque de la Couronne. Une autre caractéristique importante de l'affaire *Mabo*, c'est que la Cour a rejeté le concept de territoire nullius[21].

Le gouvernement australien a alors demandé au président de l'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC) de suggérer d'autres mesures qu'il devrait envisager à la lumière du jugement *Mabo*. Dans un rapport présenté au premier ministre, la Commission a notamment recommandé :

> - que le gouvernement du Commonwealth étudie la possibilité de réserver des sièges au Parlement australien et qu'il commande un rapport sur la façon de procéder pour ce faire;
>
> - que le gouvernement du Commonwealth présente, à titre provisoire, une mesure législative visant à conférer au président de l'ATSIC le droit :
>
> a. de siéger à titre d'observateur au Parlement;
> b. de prendre la parole dans l'une ou l'autre des chambres sur les projets de loi concernant les intérêts autochtones;
> c. de présenter au pays, chaque année, un rapport sur les affaires autochtones;
>
> - que le gouvernement du Commonwealth lie l'aide financière au gouvernement local à des réformes favorisant une plus grande représentation politique des Autochtones.[22]

L'ATSIC est demeurée la principale tribune pour la représentation politique autochtone en Australie jusqu'en 2005. Autorisée à affecter une partie du budget réservé par le gouvernement aux affaires autochtones et à jouer un rôle dans l'élaboration et l'application des politiques, elle a travaillé de concert avec le ministère chargé des affaires autochtones[23]. Elle a

---

(21) L'expression « territoire nullius » désigne un territoire qui n'est contrôlé par aucun groupe politiquement ou socialement organisé ni aucun État. Dans l'arrêt Mabo, le juge Brennan, de la Haute Cour de justice d'Australie, a déclaré : « Le droit coutumier de notre pays perpétuerait une injustice s'il devait continuer d'adhérer à la notion élargie de territoire nullius et persister à considérer les habitants autochtones des colonies australiennes comme des personnes situées trop bas dans l'échelle de l'organisation sociale pour qu'on leur reconnaisse des droits et des intérêts dans la terre. » [traduction]

(22) Australie, Comité consultatif sur la justice sociale et les titres autochtones, *Recognition, Rights and Reform: A Report to Government on Native Title Social Justice Measures*, 1995 [traduction] (http://www.austlii.edu.au/au/journals/AILR/1996/7.html).

(23) Michael A. Murphy, « Representing Indigenous Self-Determination », *University of Toronto Law Journal*, vol. 58, 2008, p. 188 à 190.

donc eu pour mandat d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes destinés aux peuples autochtones et de contrôler l'efficacité de ses propres programmes et d'autres programmes désignés.

Toutefois, comme l'ATSIC n'était habilitée à jouer aucun rôle de coordination précis ni à obliger les gouvernements du Commonwealth, des États ou des territoires à collaborer, la majorité de ses recommandations n'a jamais été appliquée(24).

En 2005, le gouvernement a aboli l'ATSIC et a créé pour la remplacer le National Indigenous Council (NIC). Le NIC n'avait qu'une fonction purement consultative, ne jouait aucun rôle de représentation et était composé d'Autochtones nommés par le gouvernement(25).

Après l'élection d'un nouveau gouvernement en 2007, la ministre de la Famille, du Logement, des Services communautaires et des Affaires autochtones, Jenny Macklin, n'a pas nommé d'autres membres au NIC. Celui-ci a été aboli le 31 décembre 2007, à la fin de son mandat(26).

En juillet 2008, le commissaire à la justice sociale pour les Autochtones et pour les insulaires du détroit de Torres, Tom Calma, a publié une étude générale sur l'histoire des organisations représentatives en Australie, sur la situation dans d'autres pays similaires ayant des populations autochtones et sur les principales questions pouvant découler de la création en Australie d'une assemblée représentant les Autochtones(27).

Le gouvernement australien tient actuellement une consultation sur la possibilité de créer une telle assemblée, mais il n'a pas encore réservé de sièges au Parlement pour les peuples autochtones(28).

D. Maine

L'État du Maine assure lui aussi à ses Autochtones une représentation garantie au sein de son assemblée législative. Cette représentation constitue une caractéristique du système

---

(24) Australie, Commission des droits de la personne, *Building a National Sustainable Indigenous Representative Body: An Issues Paper Prepared by the Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner*, Sydney, juillet 2008, p. 18 (http://www.humanrights.gov.au/social_justice/repbody/).

(25) Murphy (2008), p. 190.

(26) Australie, Commission des droits de la personne (juillet 2008), p. 13.

(27) Australie, Commission des droits de la personne (juillet 2008).

(28) Australie, ministère de la Famille, du Logement, des Services communautaires et des Affaires autochtones, *Consultations for the Proposed National Indigenous Representative Body* (http://www.fahcsia.gov.au/internet/facsinternet.nsf/indigenous/repbody.htm#a1).

politique de l'État depuis de nombreuses années. Il est pour la première fois fait mention de la présence d'un représentant autochtone, de la tribu Penobscot, à l'Assemblée législative de l'État du Maine en 1823. La tribu Passamaquoddy a pour sa part obtenu d'être représentée par certains de ses membres à l'Assemblée législative de l'État dès 1842[29]. Selon les archives, des représentants autochtones siégeaient à l'Assemblée législative du Maine avant la formation de l'État en 1820, et peut-être même avant la Guerre de l'Indépendance[30].

La loi qui a officialisé l'élection de ces représentants autochtones a été promulguée en 1866 pour les Penobscots et en 1927 pour les Passamaquoddy. Cet arrangement, qui a été aboli en 1941, a cependant été rétabli en 1975. Les électeurs autochtones de ces deux tribus sont également autorisés à élire les autres représentants à l'occasion des élections générales. En raison de cette double représentation, les délégués indiens de ces deux tribus n'ont pas le droit de voter ou de présenter des lois à l'assemblée de l'État. La règle 55 de l'Assemblée législative dit que les deux représentants indiens :

> pourront occuper des sièges au sein de l'Assemblée législative et pourront, avec l'autorisation du président, prendre la parole au sujet de lois à l'étude et obtenir les autres droits et privilèges que la Chambre accordera de temps à autre.

Les députés autochtones jouissent toutefois de tous les autres privilèges accordés à un député de l'Assemblée législative[31].

Le gouvernement fédéral des États-Unis n'assure pas une représentation spéciale des Autochtones au Congrès. Des groupes autochtones ont demandé que les Autochtones soient représentés à la Chambre des représentants, mais le Congrès n'a pas encore donné suite à cette demande[32]. Ces groupes croient qu'il serait possible d'adapter à l'intention des groupes

---

(29) Jusqu'à ce que l'élection de leurs représentants soit sanctionnée par une loi, les deux tribus nommaient leurs représentants à l'Assemblée législative de l'État conformément à leurs lois et coutumes.

(30) S.G. Starbird, Jr., *A Brief History of Indian Legislative Representatives in the Maine Legislature*, Bibliothèque de droit de l'État, Augusta (Maine), janvier 1983, p. 1.

(31) Hawkes et Morse (1991), p. 179 et 180; Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée: Rapport final*, vol. 1, p. 179; Pond (1992), p. 13; et Starbird (1983), p. 1 et 2.

(32) Des membres de la nation cherokee ont réclamé une représentation politique. En 1785, la nation cherokee et le gouvernement des États-Unis ont signé le traité de Hopewell qui, à l'art. 12, conférait à la nation cherokee le droit de déléguer au Congrès un député de son choix, au moment où elle le jugeait opportun. Le droit conféré par ce traité n'a pas été exercé. Voir à ce sujet Jack Blair, « Demanding a Voice in Our Own Best Interest: A Call for a Delegate of the Cherokee Nation to the United states House of Representatives », *American Indian Review*, vol. 20, p. 225.

autochtones américains le modèle, déjà adopté, de représentation des territoires dépendants au Congrès. Ce modèle permet à plusieurs territoires dépendants, comme les îles Vierges américaines, Guam, Puerto Rico, les Samoa américaines et le District de Columbia, d'être représentés au Congrès de manière spéciale. Les représentants spéciaux peuvent prendre la parole et présenter des mesures législatives et des résolutions à la Chambre des représentants, ils peuvent prendre la parole et voter au cours des réunions de comités de la Chambre, et également prendre la parole et voter lors de réunions des comités pléniers, à condition que leur vote ne soit pas un vote décisif. Dans l'État du Maine, par exemple, ces délégués spéciaux ne sont pas autorisés à voter sur les lois déposées à la Chambre des représentants(33).

AU CANADA

Ni le gouvernement fédéral, ni les gouvernements provinciaux, ni les gouvernements territoriaux ne prévoient une représentation des Autochtones au Parlement ou dans les assemblées législatives. Peu de choses ont été faites, au Canada, pour garantir une représentation politique aux Autochtones, mais la question a été le sujet de beaucoup de discussions.

A. Au niveau fédéral

La création de circonscriptions électorales distinctes et garanties pour les Autochtones du Canada n'est pas une idée nouvelle. Louis Riel a en effet proposé une idée semblable en 1870. Cette solution a également été préconisée par la nation malécite en 1946, par George Manuel à la fin des années 1950, par l'Assemblée des premières nations dans les années 1970 et par le Conseil national des Autochtones du Canada dans les années 1980(34). Le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens, dans son rapport du

---

(33) Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, *Deuxième rapport à la Chambre des communes*, 20 octobre 1983, p. 147; et conversation téléphonique entre l'auteur du présent document et des employés de l'ambassade des États-Unis à Ottawa, le 14 septembre 1993.

(34) Hawkes et Morse (1991), p. 180, note 22; Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée, Rapport final*, vol. 1, p. 180; et *The Provincial Electoral Process: Indian Political Representation*, mémoire de la nation Anishinabek présenté au Comité permanent de l'Assemblée législative, gouvernement de l'Ontario, 24 avril 1989, p. 14.

mois d'octobre 1983, déclare que « la meilleure façon de promouvoir les droits des Indiens est par la voie de l'autonomie politique plutôt que par une représentation spéciale au Parlement »[35].

1. Le rapport du Comité sur la réforme électorale autochtone

En 1991, la question de la représentation des Autochtones a été soulevée à la fois par le Comité sur la réforme électorale autochtone et par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Pendant les audiences de la Commission royale, il est devenu évident que la question de la représentation autochtone devait être étudiée plus à fond. La Commission royale a donc constitué un groupe de travail appelé Comité sur la réforme électorale autochtone et présidé par le sénateur Len Marchand. Le Comité a été chargé de consulter la communauté autochtone afin de déterminer si la Commission royale devait faire une recommandation sur les circonscriptions électorales autochtones. À l'issue de ces consultations, le Comité a présenté un rapport à la Commission[36].

Le rapport du Comité sur la réforme électorale autochtone contenait plusieurs recommandations sur les circonscriptions électorales autochtones. La plus importante était que pareilles circonscriptions devraient être établies afin d'assurer la représentation des peuples autochtones à la Chambre des communes. Le Comité a également précisé, dans une autre recommandation, que la création de circonscriptions électorales autochtones ne devait pas remplacer « les droits autochtones et les droits issus de traités, notamment le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale ».

Le Comité a également abordé la question de savoir qui pourrait voter dans les circonscriptions électorales autochtones proposées. À son avis, le critère fondamental devrait être l'auto-identification des Autochtones. Le Comité a également recommandé que l'admissibilité des électeurs figurant sur la liste électorale puisse être contestée par tous ceux qui souhaitent le faire. De plus, il a recommandé l'établissement d'un organisme d'appel composé d'Autochtones, qui serait chargé d'examiner la cause de ceux dont l'inscription sur la liste électorale est contestée.

---

(35) Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, *Deuxième rapport à la Chambre des communes*, p. 148.

(36) Voir le texte intégral du rapport du Comité dans *Pour une démocratie renouvelée : Rapport final*, vol. 4, p. 257.

Le processus recommandé par le Comité pour fixer le nombre de circonscriptions électorales autochtones est semblable à celui qui est utilisé pour calculer le nombre de sièges à la Chambre des communes. Dans le système proposé, la population autochtone de chaque province serait divisée par le quotient électoral de la province, lequel est établi en divisant la population de la province par le nombre de sièges qui lui sont attribués à la Chambre des communes, pour obtenir le nombre de circonscriptions électorales autochtones que compterait la province concernée. Si, par exemple, le quotient électoral provincial était de 100 000 et que le nombre des électeurs autochtones auto-identifiés dans une province s'élevait à 300 000, le nombre de circonscriptions électorales serait fixé à trois. Le processus assurerait aux Autochtones une représentation au Parlement lorsque le nombre d'Autochtones s'étant auto-identifiés dans une province serait suffisamment élevé pour justifier la création d'un siège.

Le Comité a également recommandé que la commission de délimitation des circonscriptions électorales soit autorisée à s'écarter de plus ou moins 25 p. 100 du quotient électoral provincial. Il « est parvenu à la conclusion qu'autoriser un écart généreux par rapport au quotient électoral constituerait la méthode la plus efficace pour tenir compte de la diversité des peuples autochtones »[37]. Il importe de remarquer que des écarts de plus ou moins 25 p. 100 du quotient électoral sont actuellement tolérés afin de permettre à la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de respecter « la communauté d'intérêts ou la spécificité d'une circonscription électorale d'une province ou son évolution historique [...] ou [...] le souci de faire en sorte que la superficie des circonscriptions dans les régions peu peuplées, rurales ou septentrionales de la province ne soit pas trop vaste ». Des écarts de plus de 25 p. 100 peuvent se produire, mais seulement dans des circonstances extraordinaires[38].

Pendant les audiences du Comité, plusieurs participants ont demandé comment seraient établies les limites d'une circonscription électorale autochtone. Le Comité a recommandé que soient utilisées comme lignes directrices les frontières établies par traité, les frontières des conseils régionaux, la composition de la population autochtone et l'histoire locale des Autochtones ainsi que les rapports des peuples autochtones avec la terre. Il a également recommandé que les peuples autochtones participent au travail des commissions de délimitation des circonscriptions afin qu'il soit tenu compte de leurs préoccupations lorsque les circonscriptions électorales autochtones seront créées ou modifiées[39].

---

(37) *Ibid.*, p. 285.

(38) *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, L.R.C. 1985, ch. E-3, art. 15.

(39) *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, vol. 4, p. 287 à 289.

Le Comité a également déclaré qu'il faudrait pouvoir créer des circonscriptions électorales autochtones sans avoir à modifier la Constitution. Afin que ces circonscriptions deviennent réalité et pour éviter que le gouvernement fédéral n'ait à obtenir l'approbation des provinces, le Parlement du Canada devrait lui-même adopter des mesures dans les limites de sa compétence.

Si le Parlement doit agir indépendamment des provinces, le Comité estime cependant qu'il doit satisfaire à plusieurs conditions. Premièrement, des circonscriptions électorales autochtones ne devraient être créées que dans les provinces où la population autochtone le justifie. Deuxièmement, il ne faudrait pas que ces circonscriptions s'ajoutent aux circonscriptions existantes ou augmentent le nombre de sièges octroyés à l'une ou l'autre province(40). Enfin, le nombre et la taille des circonscriptions électorales autochtones devraient être établis selon la formule qui sert actuellement à déterminer le nombre de sièges à la Chambre des communes(41).

Le Comité a déclaré que les députés élus dans les circonscriptions électorales autochtones auraient les mêmes droits et privilèges que les autres députés et pourraient participer à tous les débats engagés au Parlement(42).

2. La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, se fondant sur le travail du Comité sur la réforme électorale autochtone, a abordé la question des circonscriptions électorales autochtones dans son rapport final.

Elle a fait remarquer qu'il faudrait satisfaire à plusieurs conditions avant de créer de telles circonscriptions, notamment dégager un consensus en faveur de cette mesure parmi les Autochtones, voir à ce que leur création soit compatible avec les traditions et le système parlementaire du Canada, et montrer que les Canadiens non autochtones ont des raisons impérieuses d'appuyer la création de circonscriptions électorales autochtones(43).

---

(40) Par exemple, si la Colombie-Britannique avait droit à une circonscription autochtone, le nombre des circonscriptions électorales ordinaires passerait de 36 à 35 (voir tableau 1.) Ces circonscriptions pourraient couvrir des circonscriptions existantes de cette province.

(41) *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, vol. 4, p. 277.

(42) *Ibid.*, p. 292.

(43) *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, vol. 1, p. 181.

Après avoir discuté de la première condition, la Commission s'est dite convaincue qu'il existait un consensus entre les peuples autochtones en faveur de la création de circonscriptions électorales autochtones. Elle a fait remarquer que de nombreux groupes estiment important que la création de circonscriptions électorales autochtones distinctes n'écarte pas, mais plutôt appuie l'objectif de l'autonomie autochtone.

La Commission a estimé que sa deuxième condition, soit la création de circonscriptions électorales conformes aux traditions et au système parlementaire du Canada, est également respectée. Elle a souligné que les limites de certaines circonscriptions électorales ont déjà été modifiées pour tenir compte de certaines minorités et que la double représentation d'une circonscription n'est pas chose nouvelle au Canada. La Commission a également déclaré que l'insertion de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans la Constitution est venue renforcer les revendications de nombreux groupes en matière de reconnaissance politique et constitutionnelle, y compris celles des peuples autochtones.

La Commission a estimé que sa dernière condition est également satisfaite. À son avis, les Canadiens ont des raisons impérieuses d'appuyer la création de circonscriptions électorales autochtones[44][45].

La Commission royale a indiqué que la création de circonscriptions électorales autochtones ne saurait constituer un substitut à l'autonomie autochtone. Désirant être très claire, elle a recommandé :

> [...] que la *Loi électorale du Canada* affirme que la création de circonscriptions autochtones n'a pas pour effet d'abroger ou d'infirmer tout traité ou autres droits et libertés déjà acquis aux peuples autochtones.[46]

La Commission royale a traité dans son *Rapport final* de la question des autres communautés ethnoculturelles qui pourraient également souhaiter obtenir une représentation

---

(44) *Ibid.*, p. 181 à 184.

(45) Dans un sondage effectué par Angus Reid en juin 1991, peu de temps après le dépôt du rapport de la Commission royale, il a été constaté que les trois quarts des Canadiens étaient prêts à appuyer une proposition constitutionnelle par laquelle un nombre fixe de sièges parlementaires serait alloué aux peuples autochtones du Canada.

(46) *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, vol. 1, p. 197.

spéciale au Parlement fédéral. En résumant les arguments en faveur de circonscriptions autochtones, elle a déclaré :

> Seuls les peuples autochtones ont des antécédents historiques et constitutionnels qui leur permettent d'exiger une représentation directe. Seuls les peuples autochtones ont des motifs politiques valables pour justifier cette représentation. Seuls les peuples autochtones peuvent se présenter comme les Premières Nations établies en terre canadienne.
>
> Les communautés ethnoculturelles, en revanche, ont immigré au Canada et, ce faisant, ont choisi librement notre système politique et électoral.(47)

La Commission royale a donc exposé clairement sa position, soit que le système de circonscriptions électorales spéciales ne devrait s'appliquer qu'aux peuples autochtones et ne devrait pas être étendu aux communautés ethnoculturelles(48).

La Commission royale a déclaré que les circonscriptions électorales autochtones devraient être créées sans qu'il soit nécessaire d'apporter une modification à la Constitution. La meilleure façon de s'en assurer serait, pour le Parlement, de prendre des mesures relevant uniquement de sa propre compétence. Si ces nouvelles circonscriptions venaient s'ajouter à celles qui existent déjà dans une province, ou si elles s'étendaient sur plus d'une province, il faudrait nécessairement apporter une modification à la Constitution.

La Commission royale a recommandé que le nombre de circonscriptions autochtones dépende non pas du nombre total d'Autochtones, mais du nombre d'Autochtones inscrits sur les listes électorales dans la circonscription électorale autochtone(49). Le système qu'elle a proposé serait fondé sur le quotient électoral d'une province, c'est-à-dire sur le nombre d'électeurs inscrits divisé par le nombre de sièges attribués à la province à la Chambre des communes. Le nombre d'électeurs autochtones inscrits dans la province serait alors divisé par le quotient électoral afin d'obtenir le nombre de circonscriptions électorales autochtones. La

---

(47) *Ibid.*, p. 189.

(48) La question de savoir si le fait de refuser aux autres groupes ethnoculturels une représentation spéciale au Parlement constituerait une infraction à l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* a été abordée dans *Aboriginal Electoral Reform – A Discussion Paper*, sénateur Len Marchand, 1990, p. 14 à 16.

(49) *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, vol. 1, p. 182.

Commission a recommandé que les circonscriptions ne s'éloignent pas de plus de 15 p. 100 du quotient électoral d'une province[50]. Seules les provinces comptant un nombre suffisant d'électeurs autochtones inscrits pourraient comporter des circonscriptions électorales autochtones. Les députés élus dans une circonscription électorale autochtone jouiraient des mêmes droits et privilèges à la Chambre des communes que les autres députés[51].

Selon la configuration actuelle de la Chambre des communes, sept circonscriptions électorales autochtones pourraient être créées – deux en Ontario et une dans chacune des provinces suivantes : Québec, Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique. Le peu d'Autochtones dans les Maritimes[52] et au Yukon ne justifie pas, de l'avis de la Commission, l'établissement de circonscriptions électorales autochtones à ces endroits. La Commission a également convenu avec le Comité sur la réforme électorale autochtone qu'il n'était pas nécessaire de créer une circonscription électorale autochtone dans les Territoires du Nord-Ouest. Le tableau 1 donne une idée de la distribution possible des sièges à la Chambre des communes si le système des circonscriptions électorales autochtones proposé par la Commission était adopté.

Bon nombre des recommandations de la Commission royale étaient semblables à celles du Comité sur la réforme électorale autochtone, mais plus détaillées et plus précises. Les deux groupes étaient du même avis sur plusieurs points, notamment, la nécessité de créer des circonscriptions électorales autochtones, l'auto-identification des Autochtones comme critère de détermination des Autochtones qui ont le droit de voter, et le fait que la création de circonscriptions électorales autochtones ne doit pas nuire à l'objectif de l'autonomie gouvernementale autochtone. Les deux groupes divergeaient d'opinion sur un seul point important, soit l'écart qui devrait être autorisé par rapport au quotient électoral d'une province lorsqu'il s'agit de déterminer le nombre de circonscriptions dans une province. La Commission royale était d'avis qu'un écart de 15 p. 100 et plus :

---

(50) *Ibid.*, p. 192 à 196.

(51) *Ibid.*, p. 191.

(52) La Commission royale a appuyé la recommandation du Comité sur la réforme électorale autochtone qu'une modification constitutionnelle soit envisagée afin de pouvoir créer une circonscription autochtone dans la région de l'Atlantique. *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, vol. 1, p. 192 et 193.

> diminuerait l'efficacité du vote des communautés non autochtones, particulièrement des communautés ethnoculturelles des zones urbaines, puisque l'on obligerait les circonscriptions générales à englober un plus grand nombre d'électeurs. Selon notre proposition, des circonscriptions autochtones seraient établies dans tous les cas où le nombre d'électeurs autochtones inscrits au registre atteindrait un seuil égal au quotient électoral moins 15 p. 100; les communautés d'intérêts non autochtones, pour leur part, ne peuvent avoir l'assurance que les commissions de délimitation se baseront sur le même seuil pour rehausser l'efficacité de leur vote.(53)

Par contre, le Comité sur la réforme électorale autochtone estimait qu'il était nécessaire qu'il y ait un écart important pour les circonscriptions électorales autochtones afin d'assurer une représentation efficace des Autochtones(54).

Tableau 1 – Distribution possible des sièges à la Chambre des communes

Province	Chambre des communes Sièges en 1999	Circonscription électorales autochtones proposées	Circonscriptions électorales ordinaires
Terre-Neuve	7	0	7
Île-du-Prince-Édouard	4	0	4
Nouvelle-Écosse	11	0	11
Nouveau-Brunswick	10	0	10
Québec	75	1	74
Ontario	106	2	104
Manitoba	14	1	13
Saskatchewan	14	1	13
Alberta	28	1	27
Colombie-Britannique	36	1	35
Yukon	1	0	1
Territoires du Nord-Ouest	1	0	1
Nunavut	1	0	1
Canada	308	7	301

Source : Ce tableau applique la formule de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis à la configuration actuelle de la Chambre des communes et se base, pour ce faire, sur les données du recensement de 2006.

---

(53) *Ibid.*, p. 194.

(54) *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, vol. 4, p. 285 à 287.

3. L'Entente de Charlottetown

En 1992, l'Entente de Charlottetown traitait elle aussi de la question de la représentation des Autochtones au Parlement. On y proposait de confier l'étude de la représentation des Autochtones à la Chambre des communes au Parlement, en consultation avec les Autochtones. Cette étude devait être réalisée après le dépôt du rapport du comité de la Chambre des communes chargé d'étudier le rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis(55). Il était aussi envisagé dans l'Entente de créer au Sénat des sièges réservés aux Autochtones en sus des sièges existants des provinces et des territoires. Le nombre des sénateurs, la répartition des sièges et la méthode de sélection des sénateurs qui occuperaient les nouveaux sièges devaient faire l'objet de discussions entre les gouvernements et les représentants des Autochtones participant aux négociations qui devaient suivre le référendum. Cependant, l'entente ayant été rejetée lors d'un référendum national, elle est restée lettre morte(56).

4. La Commission royale sur les peuples autochtones

La Commission royale sur les peuples autochtones a terminé son étude en 1996 et a examiné la représentation politique des Autochtones dans son rapport. Elle a conclu que la représentation des Autochtones était très faible et qu'il fallait faire un effort pour remédier à la situation. Elle a notamment recommandé l'ajout au Parlement d'une troisième chambre qui représenterait les Autochtones. Cette recommandation prévoyait la création, à la suite de consultations poussées auprès des peuples autochtones, d'un Parlement autochtone qui conseillerait la Chambre des communes et le Sénat, entre autres sur les mesures législatives et les questions constitutionnelles concernant les peuples autochtones. Un Parlement autochtone examinerait aussi les rapports des commissions d'étude des traités, plusieurs des recommandations de la Commission royale et les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales des Autochtones(57).

---

(55) Réunion des premiers ministres sur la Constitution, *Rapport du consensus sur la Constitution, Texte final*, Charlottetown, Î.-P.-É., 28 août 1992, art. 22.

(56) *Ibid.*, art. 9.

(57) Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2, Première partie, p. 418 et 419.

La Commission royale a aussi recommandé que les parlementaires autochtones soient élus par leur nation ou leur peuple et que ces élections coïncident avec les élections générales fédérales[58].

5. Le projet de loi S-234 : Loi sur l'assemblée des peuples autochtones du Canada

Le 30 avril 2008, un projet de loi d'initiative parlementaire visant à établir une troisième chambre au Parlement a été présenté au Sénat[59]. Son parrain, le sénateur Aurélien Gill, disait vouloir donner suite à la recommandation de la Commission royale sur les peuples autochtones.

Le projet de loi S-234 proposait de créer pour les peuples autochtones une assemblée divisée en trois chambres distinctes : une pour les Premières nations, une pour les Inuits et une pour les Métis. Selon le sénateur Gill, cette assemblée aurait eu pour rôle d'étudier, de débattre et d'adopter des résolutions sur les questions constitutionnelles concernant les peuples autochtones. Elle aurait aussi étudié, de concert avec le Sénat et la Chambre des communes, les motions ou projets de loi proposant de modifier la Constitution du Canada.

Le projet de loi disposait que l'assemblée aurait elle-même déterminé le nombre de ses membres et que ce nombre n'aurait pu excéder le nombre maximal de sénateurs. Il proposait de plus que les membres de l'assemblée aient les mêmes privilèges et immunités que les sénateurs. Il leur aurait laissé le soin de déterminer le mode de sélection de leurs pairs et la durée de leur mandat.

Le projet de loi prévoyait l'établissement d'un conseil exécutif composé d'un président et de trois autres membres au sein de l'assemblée permanente. Il aurait aussi doté l'assemblée d'un comité chargé de l'aider à assurer sa gouvernance interne et aurait étendu le champ de compétence du vérificateur général du Canada à cette troisième chambre[60].

Le projet de loi a expiré au *Feuilleton* lorsque le Parlement a été dissous, le 7 septembre 2008.

---

(58) *Ibid.*, p. 420 et 421.

(59) Sénat, *Débats*, 2e session, 39e législature, 30 avril 2008, p. 1350.

(60) Sénat, *Débats*, 2e session, 39e législature, 7 mai 2008, p. 1500.

6. Le Parti national des peuples autochtones du Canada

Au cours de la seconde moitié des années 1990, souhaitant faire porter leurs revendications sur l'autonomie gouvernementale, les chefs autochtones ont cessé de revendiquer la représentation spéciale au Parlement et dans les législatures(61).

Toutefois, de nombreux peuples autochtones continuent de soutenir que leur participation à la vie politique pourrait influer et avait déjà influé sur l'élaboration des politiques. Par exemple, ils ont affirmé que l'intervention d'Elijah Harper à la législature du Manitoba et sa contribution au rejet de l'Accord du lac Meech, en 1990, ont été un « symbole percutant des conséquences de l'élection de législateurs autochtones »(62).

Depuis quelques années, les groupes autochtones soulignent le fort taux de croissance des populations autochtones et l'incidence qu'il pourrait avoir sur les résultats des élections. Ils encouragent leurs membres à voter et à nommer des candidats(63). En 2008, 30 des candidats aux élections fédérales étaient d'ascendance autochtone(64).

Désireux d'être mieux représentés au Parlement, les groupes autochtones ont créé, en 2006, le premier parti politique fédéral autochtone du Canada. Le Parti national des peuples autochtones du Canada (First Peoples National Party of Canada) a présenté cinq candidats aux élections fédérales de 2006 et six à celles de 2008. Ses partisans jugent qu'il était nécessaire de créer le parti. Doug Dokis, un des candidats du parti aux élections de 2006, a soutenu que « la seule façon dont les membres des Premières nations puissent faire avancer les dossiers qui sont importants pour eux est de prendre part au système parlementaire en s'y faisant représenter par un parti distinct »(65).

Le parti n'a pas encore remporté de siège à la Chambre des communes.

---

(61) Trevor Knight, « Electoral Justice for Aboriginal People in Canada », *McGill Law Journal*, vol. 46, 2001, p. 1077.

(62) Robert A. Milen, « Les Autochtones et la réforme constitutionnelle et électorale », dans Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Robert A. Milen (dir.), *Les Peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, Montréal, Lafleur & Wilson Limitée, 1991, p. 40.

(63) First Peoples VOTE, *Interesting Facts and Commentary* (http://www.firstpeoplesvote.com/fpc/stats.htm).

(64) The Forgotten People, *Aboriginal Candidates* (http://www.abo-peoples.org/media/Decision2008three.html).

(65) Darcy Henton, « First nations party remains hopeful », *The Leader-Post* [Regina], 11 septembre 2008, p. C12 [traduction].

B. Au niveau provincial

1. Nouveau-Brunswick

Des discussions visant à garantir aux Autochtones une représentation à l'Assemblée législative provinciale se sont déroulées au Nouveau-Brunswick. Le 14 mars 1991, le premier ministre Frank McKenna a établi une Commission sur la représentation et la délimitation des circonscriptions électorales, chargée, dans le cadre de son mandat, de faire enquête et de présenter des recommandations au sujet : « [...] d) du meilleur moyen d'assurer que la population autochtone du Nouveau-Brunswick soit représentée à l'Assemblée législative selon une formule semblable à celle appliquée actuellement dans l'État du Maine »[(66)]. Lorsqu'il a annoncé la création de la Commission, le premier ministre a indiqué que la représentation proposée pour la communauté autochtone de la province prendrait pour modèle le système mis en place dans cet État. La proposition du premier ministre devrait se traduire par l'addition d'un ou deux sièges aux 58 sièges qui existent déjà à l'Assemblée législative[(67)].

Après avoir achevé son enquête initiale, la Commission sur la représentation et la délimitation des circonscriptions électorales a publié son premier rapport, *La carte électorale du Nouveau-Brunswick - une perspective nouvelle*. Le rapport a été déposé à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick le 15 juillet 1992. On y recommandait entre autres « que soit créé un Comité mixte dont le nombre de membres et la composition devront être précisés (par le Comité mixte de l'Assemblée législative), dont le mandat consisterait à consulter les collectivités autochtones pour approfondir davantage la question de la représentation et pour formuler des recommandations au sujet de la mise en œuvre ».

L'Assemblée législative a remis le rapport de la Commission au Comité spécial sur la représentation et la délimitation des circonscriptions électorales, qui a présenté ses conclusions le 1er décembre 1992. Celui-ci a recommandé que « la Commission sur la représentation et la délimitation des circonscriptions électorales n'ouvre pas d'autres consultations auprès de la communauté autochtone en ce qui a trait à la représentation des autochtones à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, sauf si la communauté autochtone

---

(66) Décret en conseil n° 91-174, 14 mars 1991.

(67) Kevin Cox, « N.B. Seat Proposed for Natives », *The Globe and Mail* [Toronto], 19 mars 1991.

demande de telles consultations »[68]. L'Assemblée législative a souscrit aux recommandations du rapport du Comité spécial le 8 décembre 1992[69]. La question des sièges garantis aux Autochtones a été passée sous silence pendant plusieurs années, mais elle a été ravivée par le premier ministre Camille Thériault lors d'une rencontre avec les chefs autochtones de la province le 22 janvier 1999. Au cours de cette rencontre, le premier ministre Thériault a laissé entendre que la province voulait être la première assemblée législative provinciale du pays à offrir des sièges garantis aux Autochtones[70]. Les chefs autochtones avaient convenu d'examiner cette proposition de plus près, mais ils ont conclu que le fait d'accepter ces deux sièges pourrait nuire à toute demande ultérieure de souveraineté[71].

2. Québec

À un moment donné, la province de Québec a enquêté sur la possibilité de créer des circonscriptions provinciales autochtones distinctes. Des modifications de la loi électorale provinciale auraient permis la création d'au plus deux sièges autochtones désignés à l'Assemblée nationale. Au début des années 1990, le ministre des Affaires autochtones de la province sous le gouvernement libéral, Christos Sirros, croyait qu'une telle initiative pourrait contribuer à améliorer les relations entre les Autochtones et les autres Québécois[72].

En octobre 2002, le premier ministre Bernard Landry, chef du Parti québécois, s'est dit favorable à la création d'une circonscription inuite spéciale au Nunavik, une région nordique surtout peuplée d'Inuits[73]. Après l'élection d'un gouvernement libéral en 2003, le

---

(68) *La carte électorale du Nouveau-Brunswick – une perspective nouvelle, Premier rapport de la Commission sur la représentation et la délimitation des circonscriptions électorales*, juillet 1992; et le *Premier rapport du Comité spécial sur la représentation et la délimitation des circonscriptions électorales*, 1re session, 52e législature du Nouveau-Brunswick, 2 décembre 1992.

(69) *Journal des débats (Hansard)*, Assemblée législative, Province du Nouveau-Brunswick, 8 décembre 1992, p. 4684.

(70) « N.B. Chiefs Like Premier's Offer of Seats for Aboriginals », *National Post* [Toronto], 3 février 1999, p. A4.

(71) « Chiefs Reject Offer of Guaranteed Seats in N.B. Legislature », *National Post*, 25 mars 1999, p. A5.

(72) « Aboriginal Seats in National Assembly would Help Ease Tensions, Sirros Says », *The Gazette* [Montréal], 10 février 1994. « L'idée de comités autochtones intéresse Sirros », *La Presse* [Montréal], 10 février 1994, p. B-1; « Sirros Prudent », *Le Devoir* [Montréal], 10 février 1994, p. A-4.

(73) Alison Hanes, « Inukshuk brings Inuit closer to seat of power: Premier Landry agrees to consider setting up a separate seat to represent Nunavik », *The Gazette*, 25 octobre 2002, p. A15.

premier ministre Jean Charest a demandé un débat public sur la question et a promis de revenir sur l'idée de créer cette circonscription plus tard, à un moment plus opportun[74].

En 2007, les Inuits du Nunavik ont signé une entente avec les représentants des gouvernements fédéral et provincial en vue d'établir un gouvernement régional semi-autonome en 2009. L'entente prévoit la création d'une assemblée élective régionale à laquelle seraient confiés de nombreux services gouvernementaux, comme la santé, l'éducation, les services sociaux et l'administration publique des fonds reçus des gouvernements fédéral et provincial. Contrairement à ce qui a été fait dans le cas du Nunavut, l'entente ne confère pas l'entière souveraineté au Nunavik, qui continuera donc de relever de Québec[75].

Après la signature de l'entente, le premier ministre Charest a répété que l'idée de créer une 126e circonscription provinciale au Nunavik l'intéressait, et il a chargé une commission consultative d'étudier la question[76]. La Commission de la représentation électorale a remis son rapport sur la délimitation préliminaire proposée des circonscriptions électorales en mars 2003 sans créer de circonscription supplémentaire dans le Nord du Québec. Les audiences publiques sont maintenant terminées et le rapport final est attendu pour novembre 2008[77].

3. Nouvelle-Écosse

Le 24 mai 1991, le premier ministre de la Nouvelle-Écosse a présenté à l'Assemblée législative une motion portant création d'une Commission provinciale de délimitation des circonscriptions électorales et d'un Comité spécial de l'Assemblée législative. La motion demandait pour une part à la Chambre d'appuyer le principe selon lequel un député serait ajouté pour représenter le peuple micmac de la Nouvelle-Écosse. Le Comité spécial devait préciser les attributions et le mandat de la Commission provinciale de délimitation des circonscriptions électorales. La Chambre a adopté la motion[78].

---

(74) Benoît Pelletier, « Un gouvernement autonome dans quatre ans », *Le Devoir*, 23 août 2003, p. A2.

(75) Marianne White, « Nunavik deal inked », *The Gazette*, 6 décembre 2007, p. A13, et Tommy Chouinard, « Les Inuits auront leur gouvernement régional », *La Presse*, 6 décembre 2007, p. A8.

(76) Michel Corbeil, « Les consultations débutent pour faire place à un 126e député », *Le Soleil* [Québec], 7 décembre 2007, p. 12.

(77) Commission de la représentation électorale, *Rapport préliminaire* (http://www.lacartechange.qc.ca/lacartechange/document/rapport_preliminaire/rapport-pre-WEB.pdf).

(78) Nouvelle-Écosse, Assemblée législative, *Hansard: Debates and Proceedings*, 24 mai 1991, p. 5844 à 5846.

Le Comité spécial a fait rapport en juillet 1991, proposant de charger la Commission provinciale de délimitation des circonscriptions électorales de la tâche de retracer les limites des circonscriptions de la province en garantissant un siège aux Autochtones. Il a également été demandé à la Commission de bien consulter la communauté micmaque de la province avant de présenter des recommandations concernant le siège autochtone garanti(79).

En mars 1992, la Commission provinciale de délimitation des circonscriptions électorales a déposé son rapport, qui contenait une importante recommandation au sujet d'un siège autochtone garanti.

> Après consultation de la communauté micmac et à sa demande, la Commission provinciale de délimitation des circonscriptions électorales recommande de ne pas donner suite à ce moment-ci au projet de créer un siège micmac à l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse.
>
> Toutefois, comme le peuple micmac s'est montré intéressé à exercer une fonction législative quelconque, mais qu'il n'est pas prêt à prendre une décision finale dans les délais alloués à la Commission pour présenter son rapport à l'Assemblée législative, la Commission recommande que celle-ci adopte une procédure, prévoie un budget convenable et fixe une échéance provisoire, en vue d'autres consultations du peuple micmac.(80)

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse n'a pris aucune autre mesure à ce sujet.

La question a été soulevée de nouveau en 1994 lorsque des chefs micmacs de la Nouvelle-Écosse ont déclaré qu'ils étaient prêts à proposer que deux sièges soient réservés pour les Autochtones dans l'Assemblée législative provinciale si cela ne risquait pas de nuire aux droits ancestraux qui leur sont conférés par les lois fédérales. Il a été proposé qu'un siège soit établi pour le Cap-Breton et que l'autre englobe la partie continentale de la Nouvelle-Écosse. Le premier ministre John Savage avait laissé entendre antérieurement qu'il reviendrait aux chefs micmacs de présenter une proposition sur la question et que son gouvernement était ouvert à cette idée. Aucune autre mesure n'a été prise à ce sujet(81).

---

(79) Nouvelle-Écosse, Commission provinciale de délimitation des circonscriptions électorales, *Report of the Select Committee on Establishing An Electoral Boundaries Commission*, juillet 1991.

(80) Nouvelle-Écosse, Commission provinciale de délimitation des circonscriptions électorales, *Effective Political Representation in Nova Scotia: The 1992 Report of the Provincial Electoral Boundaries Commission*, mars 1992, p. 79 [traduction].

(81) « Micmacs Seek Two Seats in Nova Scotia Legislature », *Halifax Daily News*, 22 mars 1994.

4. Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut

Le 1er avril 1999 naissait le nouveau territoire du Nunavut. La création de ce territoire avait fait l'objet de débats pendant plusieurs dizaines d'années, mais n'était passée au premier plan qu'au cours des 18 dernières années. En 1982, un plébiscite tenu dans les Territoires du Nord-Ouest sur la scission éventuelle des Territoires du Nord-Ouest en deux territoires révélait que 56,6 p. 100 des électeurs y étaient favorables. En 1990, les Inuits du Nunavut et le gouvernement fédéral ont conclu une entente de principe pour le règlement des revendications territoriales globales des Inuits. Dans cette entente, le gouvernement fédéral, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et la Fédération Tungavik du Nunavut s'engageaient à négocier une entente politique énonçant les pouvoirs, les principes de financement et le calendrier d'établissement d'un gouvernement du Nunavut. Les parties ont signé un accord officiel en 1992, et l'engagement concernant la création du territoire du Nunavut figurait dans le texte de l'entente définitive de règlement des revendications territoriales[82]. La loi fédérale prévoyant la création du territoire et le cadre juridique du nouveau gouvernement a été promulguée en 1993[83]. Les premières élections à l'Assemblée législative du Nunavut (19 sièges) ont eu lieu le 15 février 1999. Environ 84 p. 100 des 29 325 habitants du nouveau territoire sont des Inuits et, bien que la loi portant création du territoire ne garantisse pas de sièges aux Autochtones, il est manifeste que les Inuits ont la possibilité de contrôler leur propre destinée électorale. La situation est différente dans les Territoires du Nord-Ouest, où les Autochtones représentent quelque 50 p. 100 de la population de 41 060 habitants[84].

L'ouest des Territoires du Nord-Ouest a connu une évolution politique différente de celle du Nunavut. Il reste encore de nombreuses revendications territoriales à régler dans plusieurs régions des nouveaux Territoires du Nord-Ouest, et un certain nombre de groupes autochtones ont entamé des négociations avec le gouvernement fédéral en vue d'accéder à l'autonomie gouvernementale. Le défi consiste à répondre au souhait de certains groupes autochtones de jouir d'une certaine autonomie gouvernementale en tenant compte de la structure gouvernementale actuelle. Dans la foulée de travaux réalisés antérieurement par le Comité directeur du développement constitutionnel sur le nouveau territoire de l'Ouest, un Groupe

---

(82) Jill Wherrett (Bibliothèque du Parlement), *La création des deux nouveaux territoires du Canada*, document préparé pour l'Association parlementaire du Commonwealth, 37e conférence régionale canadienne, Toronto, 29 juin 1998, p. 3.

(83) *Loi sur le Nunavut*, L.C. 1993, ch. 28.

(84) Statistique Canada (15 janvier 2008).

d'étude des questions constitutionnelles a été créé en 1996 et chargé de produire un projet constitutionnel complet pour l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest. Ce projet a été rendu public sous le titre *Partners in a New Beginning* en octobre 1996 et proposait notamment de réserver un certain nombre de sièges aux Autochtones à l'Assemblée législative[85]. La proposition initiale prévoyait une législature de 22 sièges; 14 des membres seraient élus par l'ensemble des électeurs et huit par les électeurs autochtones seulement[86]. Cette proposition n'a pas été édictée et aucune autre mesure n'a été prise à ce sujet[87].

Les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut gouvernent tous deux par consensus, un régime dans lequel les députés ne sont pas membres d'un parti. Au lieu qu'un parti en particulier constitue le gouvernement à la suite d'élections générales, les députés choisissent dans leurs rangs un Président d'assemblée, un premier ministre et plusieurs ministres. L'absence de parti permet à chaque député de voter librement sur quelque sujet que ce soit. Toute décision exige l'accord de la majorité des députés[88]. On a tenté de mettre fin à cette forme de gouvernement lors des élections générales territoriales de 1999. Le NPD a présenté six candidats sans succès[89]. Bien qu'il soit question de changer de type de gouvernement, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut continuent d'utiliser un modèle fondé sur le consensus.

CONCLUSION

Les rapports entre le gouvernement et les Autochtones ont profondément changé depuis un siècle. Les minorités autochtones cherchant à participer davantage aux décisions qui les touchent, les gouvernements devront faire preuve de plus de créativité et modifier leur façon de procéder.

Il a été démontré, sur la scène internationale, qu'il est possible d'assurer une représentation autochtone dans un système parlementaire. La représentation politique assurée par plusieurs gouvernements à leurs minorités autochtones a été examinée. La Finlande, la Norvège et la Suède ont trouvé un moyen unique de garantir une participation au processus

---

(85) Wherrett (1998), p. 6 et 7.

(86) « Aboriginal Seats Guaranteed in Plan for Western Arctic », *Halifax Daily News*, 17 octobre 1996, p. 44.

(87) *Legislative Assembly and Executive Council Act*, S.N.W.T. 1999, ch. 22.

(88) « Party Politics Introduced », *The National Post*, 26 octobre 1999.

(89) CBC NEWS en ligne, *N.W.T. shuts out NDP, opts for consensus*, 7 décembre 1999 (http://www.cbc.ca/canada/story/1999/12/07/nwt991207.html).

politique à leurs populations autochtones. Chaque pays a créé un parlement lapon distinct qui fait fonction d'organisme consultatif auprès des parlements nationaux et des autres corps de l'État sur des questions qui touchent les Lapons, bien que ces parlements n'aient pas le pouvoir de présenter des recommandations exécutoires à ces organismes.

La loi électorale de la Nouvelle-Zélande prévoit sept députés maoris élus, dotés de tous les pouvoirs et privilèges accordés aux autres députés de la Chambre des représentants devant être élus lors des élections générales de 2008. Ce système d'une représentation autochtone garantie a suscité des critiques pour des raisons sociales et structurelles. Les sept sièges maoris sont loin d'assurer aux Maoris, qui représentent environ 14,6 p. 100 de la population, une représentation électorale comparable à celle des autres électeurs néo-zélandais. Des changements récents au système électoral ont toutefois entraîné l'élection de 21 députés maoris à la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande.

L'État du Maine assure également depuis longtemps une représentation politique aux peuples autochtones qui y vivent, bien que le système, au fil des ans, n'ait pas été assoupli de manière à permettre aux représentants indiens de voter ou de présenter des projets de loi.

Si l'idée d'assurer une représentation autochtone n'en est qu'à ses premiers balbutiements au Canada, il y a déjà eu à ce sujet une étude et des discussions intéressantes. Au niveau fédéral et dans plusieurs provinces et territoires, il a été question de créer un certain type de circonscriptions électorales autochtones. Si chacune des études initiales a donné lieu à des discussions et à des propositions utiles, aucun geste concret n'a encore été posé pour créer des sièges autochtones. Il faudra peut-être que les gouvernements et la communauté autochtone réalisent d'autres études avant que l'idée des sièges autochtones distincts, qui est très intéressante, puisse être mise en œuvre.